Niveau(x) d'enseignement: 8 Numéro EDUQ : 8170823
Centre d'intérêt: 00

Kernaghan, Kenneth, 1940-.

L'imputabilité des universités envers la société : mémoire commandé par la Commission d'étude sur les universités / par Kenneth Kernaghan. -- Québec : Direction générale de l'enseignement supérieur, 1981.
48, [5] p. ; 28 cm. -- (Etudes & recherches / Direction générale de l'enseignement supérieur du Québec)

Code: 37-10610. Bibliographie: p. [49-53].

ISBN 2-550-04356-1

Cote Dewey: 378.103'0971/K39i Cote LC: LC/238.4/.03

Descripteur(s): *Administration *Gestion *Relations université-communauté *Relations université-gouvernement *Coût *Universitaire (Niveau)

Identificateur(s) de sujet: *Imputabilité

Depuis le début des années 1970, les universités doivent faire face à des exigences accrues en ce qui concerne la responsabilité de leurs activités envers la société. Les restrictions budgétaires et un désir de maximiser la rentabilité de l'enseignement universitaire vient raffermir cette tendance. Le document définit d'abord les notions jumelles d'imputabilité et de responsabilité et insiste sur l'interdépendance de la responsabilité et de l'autonomie universitaire. Soulignant les liens entre responsabilité, efficience et efficacité de même que la nature et les assises de la responsabilité universitaire, il met en relief l'évolution actuelle et la complexité du problème: assurer un meilleur contrôle de l'activité universitaire tout en sauvegardant son autonomie.

Type de document: r
Auteur de l'analyse: er

E D U Q
8170823

Gouvernement du Québec
Ministère de l'Éducation
**Direction générale
de l'enseignement supérieur**

Kenneth Kernaghan

L'imputabilité des universités envers la société

ETUDES & RECHERCHES
ETUDES & RECHERCHES
ETUDES & RECHERCHES
ETUDES & RECHERCHES
ETUDES & RECHERCHES
ETUDES & RECHERCHES
ETUDES & RECHERCHES
ETUDES & RECHERCHES
ETUDES & RECHERCHES
ETUDES & RECHERCHES
ETUDES & RECHERCHES

L'IMPUTABILITE DES UNIVERSITES ENVERS LA SOCIETE

MEMOIRE COMMANDE PAR LA COMMISSION

D'ETUDE SUR LES UNIVERSITES

Par: Kenneth Kernaghan

School of administrative Studies

Brock University

Dépôt légal: premier trimestre 1981
Bibliothèque nationale du Québec

ISBN 2-550-04356-1

Le ministère de l'Education procède à la publication et à la diffusion de cette étude réalisée dans le cadre la Commission d'étude sur les universités pour répondre à l'intérêt manifesté envers cette analyse.

Ce texte présente le point de vue de son auteur. Il ne revêt aucun caractère officiel et n'exprime pas nécessairement la pensée du Ministère. Il constitue néanmoins une source précieuse de réflexion de nature à alimenter la discussion sur la question de l'imputabilité des universités envers la société.

Secrétariat général
Direction générale de
l'enseignement supérieur.

TABLE DES MATIERES

1. Introduction page: 1

2. Définitions et interprétations page: 6

3. Responsabilité et autonomie page: 12

4. Imputabilité et évaluation page: 25

5. Assise et fins de la responsabilité page: 31

6. Conclusions page: 42

1. Introduction

L'éducation, dans les pays occidentaux industrialisés, est entrée récemment dans l'ère de l'imputabilité. Si c'est aux Etats-Unis que le phénomène a été le plus débattu et approfondi, il commence néanmoins à susciter beaucoup d'intérêt dans d'autres pays tels le Canada, la France et la Grande-Bretagne. Avant 1970, il était rarement fait mention de l'idée d'imputabilité dans les ouvrages spécialisés et les travaux de référence dans le domaine de l'éducation y faisaient rarement allusion. Mais de nos jours, ce concept est devenu un important point de convergence des écrits sur le sujet.

La présente étude a pour but d'analyser et de décrire la nature et l'impact de ce mouvement sur les relations entre les universités et la société au Canada. Aucune étude d'ensemble sur la situation actuelle des universités, dans quelque province canadienne que ce soit, ne peut se feindre d'ignorer - ou de négliger - ce que signifient pour les universités les exigences accrues concernant la responsabilité de leurs activités envers la société. Le présent document se divise en plusieurs parties, soit la définition de la responsabilité, l'interdépendance de la responsabilité et de l'autonomie universitaire, la relation entre la res-

ponsabilité, l'efficience et l'efficacité, la nature et les assises de la responsabilité universitaire et enfin des remarques sur la responsabilité actuelle et future des universités envers la société.

Plusieurs événements ont, au cours des quinze dernières années amené le public à exiger que les universités fassent de plus en plus montre de responsabilité. Durant cette période, la préoccupation du public à ce sujet ne s'est d'ailleurs pas bornée aux seuls établissements d'enseignement et plus particulièrement aux universités. Presque toutes les institutions du secteur public, et particulièrement les organismes gouvernementaux et les ministères, font aussi l'objet de demandes énergiques de la part du public pour les obliger à lui rendre des comptes. D'ailleurs, le gouvernement fédéral n'a-t-il pas récemment été amené à créer la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et la responsabilité en réponse à ce changement d'attitude du public?

Les événements qui ont touché directement les universités comprennent: l'escalade des coûts de l'enseignement universitaire, la hausse, puis la baisse des inscriptions, l'agitation estudiantine et le peu de débouchés sur le marché du travail pour les diplômés universitaires.

Au cours des années soixante et au début des années soixante-dix les coûts de fonctionnement et d'investissement des universités se sont accrus énormément à cause de la création de nouvelles universités, de la construction de nouveaux immeubles dans les universités existantes et de

l'expansion rapide des programmes et des cours. Cette croissance remarquable fut considérée par les gouvernements provinciaux comme une solution au problème du nombre élevé d'étudiants d'âge universitaire et une conséquence de l'appui que lui accorde une société encline à favoriser une politique de plus grande accessibilité à l'enseignement supérieur. La période comprise entre les années 1961-1962 et 1975-1976 a vu les inscriptions dans les universités canadiennes passer de 137 000 à 420 000 étudiants ou leur équivalent à temps complet. Les frais de fonctionnement en dollars constants sont passés eux de 200 millions à un milliard 250 millions, tandis que le nombre d'enseignants à temps complet passe de 9 000 à 30 000. (1)

La prospérité et l'expansion des universités durant cette période s'accompagnent vers le milieu des années 60 d'une révolte des étudiants qui touche les universités tant en Amérique du Nord qu'ailleurs en Occident. Des étudiants activistes radicaux, rejoints à l'occasion par des professeurs d'université et des agitateurs de l'extérieur, se rebellent contre les buts, les structures et les règlements internes des universités. L'énorme publicité qui entoure les chambardements de la vie universitaire avec la destruction fréquente des biens dans les établissements universitaires aux Etats-Unis, et à un moindre degré au Canada, projette de façon inédite les universités au premier plan. Le grand public désapprouve le comportement des étudiants, de même qu'un bon nombre de leurs revendications politiques et culturelles, tout en reconnaissant en partie le bien-fondé de leurs plaintes à l'égard du contenu inapproprié de certains

cours et leur peu de participation dans les opérations de prise de décisions à l'université. Aussi, la société s'inquiète de plus en plus, face à l'impuissance des administrateurs d'universités à maintenir l'ordre et à imposer la discipline en présence des manifestations et des affrontements sur les divers campus universitaires. La révolte estudiantine s'épuise au début des années soixante-dix, mais elle a quand même eu un effet durable sur la politique et la gestion universitaires car ses suites incitent encore davantage la société à remettre en question le bien-fondé de la portée actuelle de l'autonomie universitaire, et renforcent ses prétentions à une responsabilité accrue de la part des universités.

La récession économique des années soixante-dix, qui entraîna le chômage et le sous-emploi chez les diplômés universitaires, explique en partie le déclin de l'enthousiasme des étudiants concernant l'action militante fomentée à l'université. Les étudiants s'efforcent plutôt d'obtenir les meilleurs résultats scolaires, en vue de décrocher un emploi dans un marché du travail saturé. Au même moment, les gouvernements et les universités se sont soudainement aperçus que les prévisions d'inscription à l'université étaient de grandement exagérées. En fait, les universités ont connu une baisse du taux des inscriptions et certaines d'entre elles ont même subi, au cours des dernières années, une diminution en chiffre absolu du nombre des étudiants inscrits. Cette situation est survenue durant une période d'inflation et au moment où les resserrements affectent lourdement les budgets des gouvernements. Pressés d'investir plus d'argent

dans d'autres secteurs, les gouvernements provinciaux évoquent alors la baisse du taux des inscriptions et la nécessité de restreindre les dépenses, pour justifier aux yeux des universités la réduction de l'aide financière prévue. Les étudiants, dont les chances de faire carrière se sont amenuisées, leurs parents et bon nombre de contribuables s'interrogent sérieusement sur le mérite de l'enseignement supérieur et sur la valeur des énormes investissements en fonds publics qu'on lui a consacrés. En fait, d'une part, le public résiste à l'idée d'avoir à dépenser de larges sommes d'argent destinées aux universités bien que, d'autre part, il y ait en même temps une demande accrue relativement aux programmes de formation professionnelle et à la recherche appliquée. Cette conjoncture a menacé - et menace encore aujourd'hui - la préservation de l'autonomie universitaire.

2. Définitions et interprétations

Le concept d'imputabilité oblige habituellement une personne ou un organisme à être redevable de l'accomplissement des tâches qui lui sont assignées. Il sous-entend l'existence de structures hiérarchiques où se tissent des canaux d'autorité par lesquels s'effectuent les démarches "formelles". Il implique aussi la menace, ou l'imposition de sanctions, si on faillit à l'accomplissement des tâches prévues. Jadis, le sens principal de la responsabilité ou de l'imputabilité, non seulement pour l'administration du secteur de l'éducation, mais aussi pour celle de toute institution publique, portait sur la probité des transactions financières. Dans l'usage actuel, cependant, le concept de responsabilité est étroitement lié aux notions d'efficience et d'efficacité. L'efficience est une mesure de rendement qui peut s'exprimer par le rapport entre le coût de production (input) et la production elle-même (output), tandis que l'efficacité évalue jusqu'à quel point une activité donnée satisfait aux objectifs de l'organisme. Beaucoup d'auteurs dans le domaine de l'éducation supérieure traitent de l'efficience et de l'efficacité principalement en fonction des résultats du processus d'enseignement. Ainsi, par exemple, Howard R. Bowen affirme que "la notion d'imputabilité signifie que les universités et les collèges sont comptables de la conduite de leurs affaires dans la mesure où les résultats atteints sont vraiment avantageux. Cela signifie que les efforts des établissements doivent s'orienter vers des buts appropriés et que les résultats leurs soient à la fois compatibles et aient pu être atteints à un coût minimal" (2).

Cette interprétation de l'imputabilité faite en fonction de l'efficience et de l'efficacité des résultats de l'enseignement supérieur est insuffisante pour saisir l'ensemble des relations entre les universités et la société. Elle tend à trop simplifier une situation complexe. Il est certain que les questions d'efficience et d'efficacité du fonctionnement des universités sont très importantes quant à l'utilisation que l'université fait des fonds publics. Mais le public exige que, dans l'atteinte de leurs objectifs, les universités fassent, en ce qui a trait à l'imputabilité, autre chose que d'exercer leur autorité et de déployer leur influence lorsqu'ils recherchent l'efficience et l'efficacité. Le public vise plutôt, en effet, à contrôler et à influencer le choix même des objectifs. Il est donc concerné, par l'efficience et l'efficacité, mais aussi par l'imputabilité au sens traditionnel du terme, c'est-à-dire dans la mesure où il souhaite que les universités soient tenues responsables de l'accomplissement de certains objectifs. Il désire aussi avoir son mot à dire, par le truchement du gouvernement surtout, dans le choix de ces objectifs. Le présent document traitera plus loin du rôle particulier qui revient à la société dans la définition des objectifs des universités.

L'interprétation de l'imputabilité en fonction des résultats est insuffisante à plus d'un égard. La redéfinition du sens traditionnel de l'imputabilité crée une confusion au niveau conceptuel. En effet, elle ne reconnaît pas que le fait de rendre des comptes peut tout aussi bien contredire que compléter les notions d'efficience et d'efficacité. Si les uni-

versités devenaient trop strictement comptables de leur fonctionnement, leur autonomie s'avérerait indûment restreinte au détriment de l'efficience et de l'efficacité. De plus, cette façon d'envisager le problème tend à ignorer ou à minimiser le degré de satisfaction découlant des résultats de l'enseignement supérieur face aux besoins de la société. Il est aussi important de remarquer que le niveau de satisfaction, tout comme l'imputabilité prise dans son sens traditionnel, peut être en contradiction avec l'efficience et l'efficacité. Ainsi, par exemple, les efforts consentis par les universités pour satisfaire les demandes du public concernant un enseignement "pertinent" ou orienté vers la promotion professionnelle ou encore la recherche appliquée ou dirigée, peuvent aboutir à une répartition improductive et inefficace des ressources universitaires. Ceux qui se préoccupent de la façon dont les universités administrent les fonds publics doivent plutôt chercher ou atteindre un équilibre entre l'imputabilité, l'efficience, l'efficacité et la capacité de pourvoir à des besoins déterminés.

Le concept d'imputabilité pris soit dans son acceptation propre ou en fonction de l'efficience et de l'efficacité des résultats, a un sens trop étroit pour rendre compte de la nature de l'interaction universités-société. Le concept de responsabilité est plus valable à cet égard tant sur le plan théorique que pratique. Les ouvrages spécialisés sur l'administration, en général, et sur l'administration de l'enseignement en particulier, définissent la responsabilité de différentes façons. Certains auteurs qui traitent de la responsabilité comptable considèrent que les concepts de responsabilité et d'imputabilité sont synonymes; d'autres

définissent la responsabilité comme une obligation morale d'ordre personnel; d'autres, encore, ignorent tout à fait le concept de responsabilité. Cependant, les études qui portent sur les organismes du secteur public confèrent souvent à la responsabilité une connotation plus large, avec au moins deux sens principaux, soit l'imputabilité (ou responsabilité objective) soit la responsabilité d'ordre personnel (ou subjective) qui, elle dit "non pas à qui et de quoi une personne est responsable (conformément à la loi et aux principes de l'organisme), mais à qui et en fonction de quoi une personne se condidère responsable et agit de telle façon. Cette signification ressemble davantage au sens de l'identité et à la loyauté plutôt qu'à l'imputabilité à la reddition de compte" (3). Il est manifeste, à quiconque connaît le milieu de travail des universités, que l'aspect personnel de la responsabilité est plein d'importance pour expliquer ce que signifie la responsabilité des professeurs d'université envers la société. Cette définition de la responsabilité est trop souvent ignorée par les auteurs qui traitent de l'imputabilité de l'enseignement supérieur. Par contre, W. M. Sibley saisit bien le sens profond de la responsabilité personnelle lorsqu'il insiste sur l'intériorisation de la responsabilité. Il affirme que "nous comptons respecter nos obligations envers la société seulement dans la mesure où chacun de nous, selon sa fonction et sa propre conception, intériorise sa propre responsabilité et plutôt que de s'en prendre inutilement aux autres, pour ses manquements plus ou moins réels la concernant, il faut que chacun de nous assume mais très sérieusement sa propre responsabilité" (4).

Malgré l'importance de la notion de responsabilité personnelle, l'objet principal d'analyse de ce présent document sera l'imputabilité surtout par rapport à l'efficience et à l'efficacité des résultats de l'enseignement universitaire.

Pour que les universités rendent compte de l'atteinte de leurs objectifs ou de leurs résultats, il faudrait qu'elles puissent exercer un certain pouvoir. Ce pouvoir que l'on peut définir comme "la capacite d'assurer la prédominance de ses valeurs, ou de ses buts" (5) emprunte principalement deux voies, soit l'exercice de l'autorité et le déploiement de l'influence. Le premier est la forme de pouvoir par laquelle s'exerce l'hégémonie hiérarchique ou légale. Pour exercer l'autorité de façon à être imputable, une personne doit être nantie d'un pouvoir, c'est-à-dire qu'elle doit être en mesure d'imposer des sanctions et de décerner des récompenses. "On ne peut parler d'imputabilité sans hégémonie" (6). Le déploiement de l'influence, par contre, est la forme de pouvoir par laquelle on ne peut atteindre ses valeurs et ses buts qu'à la condition de recourir à des moyens indirects, tels la pression, la persuasion et la suggestion.

L'imputabilité (ou la responsabilité) des universités envers la société implique un nombre considérable de personnes et de groupes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, des législateurs, des ministres, des représentants des groupes radicaux, des médias et des membres de la société en général. Certains de ces participants qui tels les ministres, par exemple, inclinent vers l'imputabilité, peuvent à la fois faire sentir leur autorité

et leur influence. D'autres, par contre, tels les membres du grand public par exemple, ne peuvent déployer que de l'influence étant donné qu'ils n'ont aucune autorité au sein des universités. Il est évident que, dans le rapport entre les universités et la société, le pouvoir est réparti entre plusieurs personnes et plusieurs groupes. On trouvera, dans la suite du présent document, les critères d'identification des divers participants dans le processus d'imputabilité des universités.

3. Responsabilité et autonomie

La question principale concernant les rapports actuels entre la société et les universités consiste à contre-balancer les revendications du public relativement à l'imputabilité, et le besoin d'autonomie des universités. On conçoit généralement, tant en ce qui concerne le grand public que les universités elles-mêmes, que ces dernières ne peuvent jouir d'une autonomie complète dans le sens qu'elles auraient le pouvoir ou le droit de se gouverner elles-mêmes en l'absence de tout contrôle ou de toute influence extérieurs. Il convient donc de délimiter la sphère de l'autonomie universitaire pour se donner une base solide en vue de déterminer la portée de l'autonomie réelle et potentielle des universités.

L'autonomie universitaire est envisagée de façons diverses, tant dans les ouvrages spécialisés que dans les discussions publiques. On la confond parfois avec la liberté intellectuelle quoiqu'il y ait une nette distinction entre ces deux concepts étroitement liés. Certains auteurs prennent l'idée de liberté universitaire dans son acception plus large, et y incluent la liberté des universités; d'autres, par contre, sous-entendent par la liberté des universités, la liberté universitaire. Ainsi, par exemple, Murray G. Ross définit celle-ci comme la "liberté de l'institution à pouvoir fonctionner sans ingérence ou contrôle indus de la part d'organismes ou de pouvoirs extérieurs de même que la liberté, pour les individus, au sein de l'université d'accomplir des études et à enseigner sans contrainte ou

interdiction". (7) René Hurtubise et Donald C. Rowat considèrent que le premier élément de cette définition constitue "la liberté des universités" et le second la "liberté universitaire". (8) Nous choisirons par conséquent cette distinction de Hurtubise et de Rowat, à cause de sa valeur considérable tant sur le plan théorique que pratique. La question de la liberté des universités renferme donc deux éléments interreliés, l'un ayant trait au degré d'indépendance de l'université par rapport à l'influence et au contrôle extérieurs, c'est-à-dire la liberté "des universités"; l'autre définissant le degré d'indépendance de chacun des professeurs, par rapport au contrôle et à l'influence extérieurs et même intérieurs, c'est-à-dire la liberté "universitaire".

Il est important de mentionner que l'imputabilité qu'exige la société s'adresse aux membres de la communauté universitaire pris, soit dans leur ensemble, soit individuellement. Toutefois, certaines personnes en dehors de l'université ne spécifient pas assez clairement si elles veulent rendre responsables, soit les institutions prises intégralement, soit certains groupes ou individus au sein même de l'université, ni, non plus, ne précisent les activités particulières qui relèvent de la responsabilité. Cette confusion complique l'analyse et la compréhension tant de la nature précise de l'imputabilité recherchée par la société que des moyens qui vous permettent d'y arriver. La partie intitulée "Assises et fins de la responsabilité" traitera plus à fond de cette question.

On a vu dans l'introduction quelles étaient les motivations qui poussent la société à réclamer à cor et à cri une imputabilité accrue de la part des universités. Il importe maintenant d'étudier l'autre partie de l'alternative, et faire voir les raisons qui incitent les universités à exiger plus de liberté, tant du point de vue institutionnel, qu'individuel.

Les universités ont depuis toujours prétendu qu'elles avaient une mission qui les distinguait des autres établissements d'enseignement et exigeait qu'elles jouissent d'une plus grande immunité contre les ingérences extérieures. Mais quelle est donc cette mission? Le principal James A. Corry, dans le discours inaugural qu'il prononçait en 1965 devant l'Association des universités et collèges du Canada (A.U.C.C.), affirmait que la mission de toute université était de transmettre aux générations à venir les connaissances et la sagesse que l'histoire nous avait si durement values et de découvrir des connaissances nouvelles, des principes nouveaux, voire des nouvelles sciences, qui amélioreront la condition humaine. Le but de cette mission civilisatrice est de libérer l'esprit humain, de cultiver l'imagination et de former la conscience de chaque être humain". (9) Une récente étude d'orientation de l'A.U.C.C. affirme que la place de l'université dans la société ...

> "découle de ses quelques traits caractéristiques divers: l'université a pour mission d'encourager et de développer la prépondérance intellectuelle; elle cherche à favoriser un enseignement qui formerait

> des citoyens consciencieux et intelligents et des dirigeants efficaces; elle fournit un milieu propre à l'élaboration, à l'analyse, à la discussion et à l'évaluation des idées les plus diverses; elle encourage ses membres à poursuivre leurs recherches comme un bien en soit et dans le but de résoudre les problèmes d'un monde en transformation; elle met à la portée de la société des sources d'information; elle forme des étudiants d'âge adulte dans le but de mettre en pratique des connaissances spécialisées".(10)

La mission des universités a toujours été - et reste encore - la création d'un lieu où l'on puisse faire progresser, sauvegarder et diffuser la connaissance sans contraintes extérieures indues. Toutefois, les rapports entre les universités et la société au Canada ont évolué rapidement au cours des vingt-cinq dernières années et plus particulièrement depuis le milieu des années soixante. L'accroissement des pressions et des contrôles sur les universités venant de l'extérieur et principalement du gouvernement a réduit leur liberté d'action et tout porte à croire que cette tendance ira en s'accentuant.

Le professeur Sirluck faisait remarquer en 1974, que "dans l'euphorie de la fin des années cinquante et du début des années soixante, nous en sommes venus à penser que la liberté des universités représentait une

valeur quasi-absolue, sacro-sainte et inviolable. Cependant une liberté de cette envergure, n'eût-elle même jamais existé, a depuis longtemps disparu et nous devrons dans les années à venir apprendre à défendre les quelques aspects de notre liberté qui subsistent encore contre l'emprise des gouvernements si nous ne voulons pas perdre la possibilité de nous gouverner nous-mêmes". (11)

Les universités sont maintenant plus étroitement reliées à la société canadienne qu'elles ne l'étaient dans les années cinquante. Elles ne sont plus les châteaux-forts du savoir, relativement isolés et autonomes d'il y a quelque temps. Elles n'en continuent pas moins toutefois à revendiquer, en s'appuyant sur la tradition de leur mission historique, toute la liberté qui leur revient ou, du moins, à vouloir préserver ce qui leur en reste. La question n'est cependant pas de savoir si les universités doivent sans réserve être autonomes. On a clairement rejeté cette hypothèse. La Commission Carnegie sur l'enseignement supérieur a d'ailleurs fait ressortir le caractère relatif de la liberté des universités:

> "On ne peut en aucun cas considérer l'indépendance institutionnelle comme un absolu. Même ses plus ardents défenseurs ne peuvent plus entretenir de doute quant au bien-fondé d'une certaine imputabilité de la part des établissements qui reçoivent des fonds publics ... Les procédures utilisées pour

réaliser l'imputabilité doivent être contrebalancés par le besoin qu'éprouve tout établissement de jouir d'une certaine mesure d'indépendance afin d'en assurer la vitalité". (12)

Le dernier problème ne cesse de nous confondre. En effet, quel degré d'indépendance faut-il accorder aux universités dans la société canadienne actuelle? Ou, en d'autre termes, quelles sont les activités dont les universités ne devraient pas avoir à rendre compte à la société?

Les universités, tout comme le grand public, oublient souvent, elles aussi, de faire la distinction entre la liberté des universités et la liberté universitaire. L'utilisation plus ou moins confuse et équivalente que l'on donne dans les milieux universitaires de ces concepts sert bien leurs intérêts quand ils discutent avec ceux qui veulent réduire leur liberté et exigent qu'ils se montrent davantage imputables. Les arguments en faveur de la liberté des universités ont, en effet, souvent pris l'aspect d'arguments en faveur de la liberté universitaire. Même si la capacité des universités à préserver la liberté universitaire dépend, dans une large mesure, du maintien de leur autonomie institutionnelle, tous les empiétements sur la liberté des universités ne peuvent être repoussés sous prétexte qu'ils portent atteinte à la liberté universitaire.

Il est néanmoins bien important pour la société en général et pour les gouvernements en particulier, de reconnaître que le maintien d'une forte autonomie institutionnelle est essentielle à la sauvegarde de la liberté

universitaire. Il est aussi important de reconnaître que la liberté universitaire est la caractéristique distinctive des universités. (13) C'est la caractéristique qui différencie le plus les universités des autres établissements d'enseignement et des organismes administratifs gouvernementaux, fussent-ils ou bien des ministères ou bien des régies, des conseils ou des commissions qui, eux, jouissent, à des degrés divers, d'une certaine indépendance par rapport au contrôle politique. Le principal avantage de la liberté universitaire dans une société démocratique est qu'elle permet aux universitaires d'utiliser leur savoir pour critiquer, en toute connaissance de cause et en toute objectivité, les questions sociales, économiques, politiques et morales qui touchent tout le pays.

Les gouvernements canadiens prêtent en général beaucoup d'attention aux impératifs de la liberté universitaire et ils comprennent qu'il faut leur accorder une large mesure d'autonomie institutionnelle afin de préserver la liberté individuelle requise à des fins d'enseignement et de recherche. Les gouvernements doivent cependant répondre régulièrement à l'électorat de l'efficience, de l'efficacité et du discernement qu'ils ont su montrer dans la répartition des fonds publics. En outre, il existe au sein des gouvernements provinciaux, surtout à l'heure des resserements budgétaires, une compétition féroce entre le monde de l'éducation et d'autres secteurs tels que la santé, le bien-être et les transports, pour l'obtention des fonds. Les gouvernements doivent donc s'efforcer de rassurer le

public quant au degré de responsabilité dont les universités font preuve dans l'utilisation des fonds publics. Les universités canadiennes doivent à leur tour aider les gouvernements à expliquer au public sceptique ou non-informé l'énorme importance que revêt la liberté universitaire pour le développement des universités, la diffusion des connaissances, grâce à l'accomplissement de ses tâches spécifiques telles l'enseignement, la recherche et le service à la société. Les revendications des universités portant sur l'autonomie ne sauraient s'appuyer seulement sur la tradition; elles doivent être justifiées par les résultats obtenus. Alphonse-Marie Parent, Président de la Commission royale d'enquête sur l'éducation (Québec), prévoyait dès 1966 que "la rapide évolution sociale et démographique que nous vivons actuellement oblige l'Etat à s'attribuer des pouvoirs indispensables pour lui permettre de mener à bien sa tâche éducative; de coordonner, pour le bien-être de tous, ce qui auparavant fonctionnait de façon autonome; de veiller à ce qu'on obtienne un rendement maximal et efficace de la part de tous les établissements et de toutes les ressources reconnus, en vue d'atteindre des objectifs communs, clairement définis". (14)

Plusieurs pays ont tenté de délimiter les domaines où les universités devraient être autonomes et ceux où les gouvernements pourraient soit contrôler ou influencer les activités des universités. (15) On est généralement d'accord au Canada, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis quant aux domaines où devrait s'exercer la liberté des universités. Ce sont:

1) l'engagement et l'avancement du personnel enseignant et administratif, 2) l'admission des étudiants et 3) le contenu des cours et des programmes d'enseignement. Les autres domaines souvent mentionnés sont la conception et le déroulement des projets de recherche, l'équilibre entre l'enseignement et la recherche et l'attribution, en ses grandes lignes, des ressources financières. Certains de ces domaines sont plus étroitement reliés à la liberté universitaire que d'autres. Il n'est cependant pas certain que l'autorité exclusive de l'université sur tous ces domaines soit indispensable à la préservation de la liberté universitaire car, en effet, les gouvernements canadiens contrôlent ou influencent déjà certains aspects du recrutement du personnel, des admissions et des programmes d'enseignement.

Dans l'évaluation des domaines où les universités devraient être autonomes, Hurtubise et Rowat distinguent fort utilement entre l'autonomie essentielle, qui "comprend les secteurs essentiels à la liberté universitaire" (tels le recrutement et l'avancement des professeurs) et l'autonomie prudentielle qui "englobe ceux qui en toute prudence devraient relever des universités, ou, tout au moins, être partagés entre elles et l'Etat", telles certaines pratiques relatives à l'administration, ou au recrutement du personnel, par exemple. (16)

Il a actuellement dans toutes les études sur l'enseignement supérieur une grande controverse concernant les domaines où les gouvernements devraient, soit contrôler les universités soit les influer sur elles. Voici,

suivant les recommandations de la Commission Carnegie, les sphères d'activités universitaires où les gouvernements devraient manifester leur autorité:

1. Le nombre de places disponibles dans les établissements d'Etat et dans des programmes précis qui répondent à un besoin évident de main-d'oeuvre.

2. Le nombre et l'emplacement des nouveaux campus.

3. Le seuil minimal et maximal d'admission selon les types et le caractère des établissements.

4. La politique générale d'admission.

5. Le niveau général des budgets des universités, y compris ceux qui sont affectés à la construction.

6. Le niveau général des salaires.

7. Les principes qui sous-tendent la comptabilité.

8. Les fonctions générales des institutions.

9. Les principaux projets envisagés.

10. L'utilisation efficace des ressources.

11. La poursuite des opérations des institutions conformément aux lois fondamentales. (17)

Les gouvernements provinciaux au Canada contrôlent ou influencent déjà les universités à différents degrés dans un bon nombre de ces onze domaines. L'insistance pour une imputabilité accrue dans ces domaines et l'extension de l'intervention gouvernementale devraient probablement s'accroître. Le défi pour les universités consiste donc à influencer les décisions gouvernementales dans les domaines contrôlés par les gouvernements et aussi à résister à toute nouvelle incursion gouvernementale qui pourrait nuire à la liberté universitaire.

Parmi les raisons qui poussent le public à exiger l'imputabilité des universités, mentionnons l'impression, si répandue dans le public, selon laquelle la liberté des universités prise au sens de liberté universitaire serait souvent mal employée. Cette impression a été renforcée par l'incapacité des professeurs et des administrateurs d'université à pouvoir se mettre d'accord sur le sens et les justes limites de la liberté universitaire. Il y a eu, par exemple, au cours des années soixante, des demandes provenant tant de l'intérieur que de l'extérieur des universités, pour que l'on ajoute ou que l'on retire de certains cours une partie de leur contenu; bon nombre de professeurs adoptèrent des positions idéologiques fermes à cet égard et ils accusèrent publiquement l'université d'avoir failli à sa tâche car des ingérences de ce genre allaient à l'encontre de ce qu'on entend traditionnellement par liberté universitaire qu'elle exige l'objectivité dans l'enseignement et loyauté envers l'université. D'autres faits tirés de la scène universitaire peuvent illustrer l'impression de dégradation de la liberté universitaire. Ainsi par exemple, bon nombre de professeurs reléguent l'enseignement loin au second plan,

derrière la recherche et la publication d'ouvrages personnels, tandis qu'une bonne part de la recherche s'effectue, contre rémunération, pour le compte d'entreprises industrielles ou commerciales, ou celui du gouvernement. (18)

On doit toutefois remarquer que les universités récompensent ses professeurs par des promotions, la permanence d'emploi et le salaire, surtout pour leurs réalisations dans le domaine de la recherche, plutôt que pour l'enseignement. De plus, les professeurs d'université sont très recherchés par différentes couches du public, en tant qu'experts-conseils. Il est évident que les différents groupes de la société ont des vues fort divergentes quant aux objectifs et aux activités des universités et des professeurs. Les universités doivent s'efforcer d'utiliser tout l'éventail des talents que l'on retrouve parmi ses professeurs afin de satisfaire aux attentes contradictoires du public. Il y a cependant des limites aux ressources que les universités peuvent affecter aux besoins et aux demandes du public sans encourir le risque de porter atteinte à la réalisation efficace des tâches reliées à leur mission essentielle, à savoir le développement et la transmission du savoir.

Il faut exercer, à l'intérieur même des universités, une autorité et une pression auprès du personnel enseignant, afin d'atténuer, autant que faire se peut, l'impression générale qui laisse croire qu'on se sert parfois abusivement de la liberté universitaire. Les professeurs d'université ont tendance, à cause de leur statut et de leur rôle professionnels, à s'indigner contre l'imposition de contrôles et à leur résister. Ils sont toutefois plus enclins à accepter des contrôles internes à l'encontre de ceux que pourraient

exercer des personnes ou des groupes extérieurs à l'université et qui, eux, pourraient se méprendre sur la nature et la mission propre de l'institution. Quoi qu'il en soit, il est difficile pour les administrateurs d'université, encore moins pour les gouvernements et pour le grand public, de tenir les professeurs responsables de leur enseignement, de leurs recherches et des services qu'ils rendent à la collectivité. On sait combien il est difficile, dans les universités, d'évaluer l'efficience, l'efficacité et la responsabilité dont les professeurs font preuve dans l'accomplissement de leurs tâches. De plus, dans le milieu universitaire, le pouvoir ne s'exerce habituellement pas de façon ouverte; les personnes qui détiennent les postes d'autorité ont tendance à utiliser leur influence, plutôt que de recourir à des contrôles pour atteindre leurs buts. Les administrateurs, les collègues et même les étudiants poussent donc les professeurs à agir de façon responsable. La responsabilité des professeurs est, dans une bonne mesure, fondée sur leur conscience et sur un code éthique (en général non écrit). Le sens de la responsabilité personnelle (ou subjective), décrit précédemment, contribue de façon éminente à encourager les professeurs à bien servir, et leur université, et la société. Il faut néanmoins laisser une bonne marge de liberté à l'enseignement, pour stimuler le sens des responsabilités personnelles car l'extension sur les universités des contrôles tant externes qu'internes qui tendent à satisfaire aux demandes du public concernant l'imputabilité, pourrait à ce point empiéter sur la liberté d'enseignement que l'efficience et l'efficacité des professeurs s'en trouveraient diminués.

4. Imputabilité et évaluation

Dans les ouvrages spécialisés portant sur l'enseignement supérieur, le concept d'évaluation se rapporte habituellement à l'efficacité des programmes et des institutions. Le concept d'imputabilité, dans l'acception que lui confèrent la plupart des textes sur le sujet, est plus étendu que celui d'évaluation, parce qu'il comprend à la fois les notions d'efficience et d'efficacité. Le fait que le gouvernement canadien utilise le terme "évaluation de programme" comme l'équivalent de ceux d'économie, d'efficience et d'efficacité, illustre bien les nombreux usages qui sont faits des concepts de gestion dans bon nombre d'institutions. La présente étude traite surtout de l'imputabilité, plutôt que du concept plus restreint d'évaluation, parce que les exigences du public portent autant sur l'efficience que sur l'efficacité.

Malgré la résistance des professeurs à l'imposition de contrôles tant internes qu'externes sur leurs activités, la tendance actuelle montre qu'ils augmentent tous les deux. Ces contrôles s'exerceront à l'avenir davantage sous la forme d'efforts intensifs et élaborés visant à l'évaluation de l'efficience et de l'efficacité du fonctionnement des universités. Les fonctionnaires du gouvernement et les administrateurs d'université ont en grande partie répondu aux demandes du public relativement à la responsabilité universitaire en insistant davantage sur l'efficience. Il s'intéressent surtout aux coûts de l'enseignement et, vue sous cet angle, l'efficience mesure le rapport qui existe

entre les coûts de production et les résultats obtenus. Les professeurs, par contre, préfèrent qu'on mesure l'efficacité plutôt que l'efficience - si l'évaluation de l'un ou l'autre est exigée - parce que l'on délaisse souvent l'efficacité en mettant l'accent sur l'efficience. C'est ainsi qu'on voit souvent éclater des conflits entre, d'une part, les administrateurs chargés des finances de l'université, qui, eux, recherchent l'économie et l'efficience et d'autre part, les professeurs qui veulent accomplir efficacement leurs tâches d'enseignement et de recherche. Par exemple, le fait d'avoir un plus grand nombre d'étudiants dans les salles de cours augmente l'efficience mais, par contre, il tend à réduire l'efficicité de l'enseignement et de la recherche. Bernard Trotter et A.W.R. Carrothers soutiennent, dans leur enquête sur la planification à longue échéance dans les universités canadiennes, que "l'idée communément admise concernant l'évaluation de l'imputabilité conçue sous la forme d'un rapport préétabli qui existerait entre les résultats obtenus et les ressources disponibles, est tout à fait incompatible avec le rôle de l'université". Ils affirment plus loin que "si on exclut les diplômes décernés, ou le nombre d'étudiants admis à temps complet, les autres résultats de l'activité universitaire, dans la mesure où ils peuvent être identifiés, ne peuvent presque jamais être mesurés, mais tout au plus constatés qu'après une longue période de temps, beaucoup trop longue, en fait, pour qu'on leur accorde quelque valeur dans le processus de planification". (19)

La difficulté de mesurer l'efficience ou l'efficacité du "produit", ou plus précisément des résultats de l'activité universitaire, de même que les désaccords quant à l'appréciation de ces résultats, complique de beaucoup les

efforts de ceux qui veulent rendre les universités responsables. Howard R. Bowen affirme que les résultats de l'enseignement supérieur ...

> "prennent la forme de services directs ou indirects, d'avantages, de conséquences et de réalisations qui reviennent au simple citoyen et à la société en général. Ils sont multiples et en corrélations complexes, souvent subtils, quelquefois imprévus, difficiles à identifier, à expliquer ou à mesurer, parfois négatifs, et l'évaluation qu'on en fait varie selon les différents observateurs ... Il est quasiment impossible de spécifier exactement, objectivement et quantitativement, l'apport de l'enseignement supérieur". (20)

Les résultats de l'enseignement universitaire comprennent un vaste éventail d'avantages personnels et sociaux, tels que le développement intellectuel et l'augmentation des revenus pour l'individu, et, pour la société, l'accroissement de la compétence et de la productivité, ainsi que l'enrichissement de l'activité sociale, politique et collective. Il est également difficile de déterminer la portée des résultats de l'activité universitaire en fonction de son apport aux citoyens ou à la société et de mesurer avec précision les résultats les plus facilement mesurables (le nombre de diplômés ou de publications, par exemple) et à minimiser ou à écarter les autres, notamment les apports sociaux. On est de même enclin à accorder une plus grande importance aux statistiques (au nombre d'étudiants par faculté ou de pieds carrés par salle de classe, par exemple) qu'au rendement de l'activité universitaire.

Ces obstacles à l'évaluation complète et totale de l'efficience et de l'efficacité du fonctionnement des universités ne sont pas exclusifs à ces dernières. On a vu récemment que le public a réclamé plus de responsabilités à ses fonctionnaires avec autant d'insistance qu'il ne l'avait fait pour les membres de la collectivité universitaire. Les gouvernements ont répondu en partie à cette demande en consacrant plus d'efforts et d'argent à l'élaboration et à la mise en application de techniques destinées à mesurer et à augmenter l'efficience et l'efficacité de leurs activités. Le succès des innovations en matière de gestion, telles que la planification-programmation-budgétisation, l'analyse des coûts/avantages, la gestion par objectifs et les mesures du rendement est un objet de discussion important. A l'instar des universités, les gouvernmeents ont de la difficulté à mesurer l'efficience et l'efficacité d'un bon nombre de leurs programmes. Les politiciens et les fonctionnaires, dont les responsabilités touchent le domaine de l'enseignement supérieur, devraient donc montrer plus de compréhension face aux problèmes que les universités doivent surmonter pour rendre pleinement compte, et avec précision, de leurs activités.

Voici, selon le professeur Bowen, les principales étapes à franchir pour en arriver à une véritable imputabilité institutionnelle: "1) définir les buts et les classer selon leur priorité, 2) identifier et mesurer les résultats, 3) comparer entre eux les buts et les résultats puis mesurer le degré de réalisation de ceux-ci et 4) calculer les coûts et déterminer le point où ils se rapprochent d'un minimum raisonnable". (21) Quiconque connait le fonctionnement des universités admettra sans hésiter qu'il serait

très difficile pour elles de réaliser et même d'envisager une telle conception de l'imputabilité. Néanmoins, les universités ne peuvent non plus justifier l'absence de responsabilité en faisant allusion au caractère sacré de leur mission. Malgré tout ce qui entrava l'évaluation intégrale du rendement des universités, elles doivent, de concert avec le gouvernement, répartir les ressources destinées à différents usages en parcant des meilleures informations possibles. Les gouvernements et le grand public attendent donc des universités qu'elles améliorent la quantité et la qualité des informations touchant tout aussi bien leurs objectifs que l'efficience et l'efficacité dont elles font preuve en vue d'atteindre ces derniers. Si les universités faillissaient à la tâche, les gouvernements pourraient décider de le faire à leur place, avec tous les risques que cela comporte pour la liberté des universités et pour la liberté universitaire.

Il n'est pas nécessaire que les universités copient à qui mieux les techniques de gestion en vogue dans le secteur public. Elles pourraient cependant s'en inspirer d'une manière profitable afin, soit de les adopter, soit de les adapter à l'administration universitaire. Certaines innovations récentes dans le domaine de la gestion publique sont conçues dans le but d'améliorer l'efficience et l'efficacité par une planification plus méthodique et à plus longue échéance. Trotter et Carrothers ont soutenu de façon convainquante qu'il fallait prendre des mesures afin que soient mis sur pied et améliorés "des mécanismes pratiques et permanents, destinés à assurer la planification efficace et à longue échéance des universités canadiennes". (22)

Toutefois, les gouvernements devraient reconnaître que le fait d'insister davantage sur la définition des objectifs des universités, de s'engager dans la planification à longue échéance, de concevoir et de mettre en marche des mécanismes destinés à mesurer l'efficience et l'efficacité de la réalisation des objectifs et d'en rapporter les résultats aux gouvernements, absorbera une bonne partie des ressources universitaires. Le besoin d'imputabilité entraînera une augmentation des ressources administratives ou un transfert des ressources affectées à l'enseignement et à la recherche vers le secteur administratif. Le personnel enseignant et administratif consacrera plus de temps et d'énergie à rendre compte de ses activités au gouvernement. Cette situation pourrait faire accroître l'efficience tout en diminuant l'efficacité, ou bien augmenter l'efficience et l'efficacité dans certains secteurs d'activités tout en les réduisant dans d'autres. Il est d'ailleurs intéressant de remarquer, à cet égard, la conclusion de Murray Ross quant à l'imposition par les gouvernements de contrôles qui "n'ont apparemment eu que peu d'effets négatifs sur l'efficacité des universités. Au contraire, car on en a tiré des avantages tels l'élimination des dédoublements inutiles, l'adoption de normes pratiques pour les admissions, l'enseignement et les dépenses, le partage de ressources rares, la pertinence des programmes par rapport aux besoins du public". (23)

5. Assises et fins de la responsabilité

Les demandes en vue de tenir les universités imputables de leurs activités envers la société soulèvent plusieurs questions délicates. En effet, qui est responsable et de quoi? Envers qui? Par quels moyens peut-on réaliser l'imputabilité? Le nombre des personnes impliquées dans les rapports qu'entretiennent l'université et la société est si élevé, et les motifs qui les déterminent sont si divers, qu'on ne peut répondre facilement, ni précisément à de telles questions. Le public continue d'exiger que les universités rendent compte de leurs activités à la société. Mais de grands corps, telles les universités, et le public, n'exercent pas d'action réciproque. Ce sont plutôt des individus qui, à titre personnel ou officiel, ainsi agissent au sein de ces grands ensembles. A qui donc, alors, en tant qu'individu, les termes "université" et "société" se rapportent-ils? Quels sont donc ceux qui sont autorisés à parler au nom de l'université et de la société? Quelle influence exerce ceux qui ne peuvent parler ni au nom de l'université, ni au nom de la société? Ce bref document ne pourrait pas apporter de réponse exhaustive à ces questions, mais ce qui nous importe c'est de pouvoir identifier les principaux acteurs qui interviennent dans le cadre des relations entre les universités et la société, de façon à identifier avec précision ceux qui doivent rendre des comptes et ceux qui peuvent ou le demander ou le promouvoir.

Ce sont les membres de la communauté universitaire, c'est-à-dire les enseignants, les chercheurs, les conseillers pédagogiques, les experts-conseils, les administrateurs d'université, les membres du Conseil, les membres

des associations ou des syndicats de professeurs, et même les présidents qui jouent les rôles les plus importants, aussi bien à l'intérieur de l'université que dans les relations entre cette dernière et la société. Il y a cependant d'autres personnes, surtout des administrateurs qui oeuvrent ailleurs qu'à l'université et des membres du conseil d'administration, qui sont en contact étroit avec les différents secteurs de la société. Ceux-ci exercent aussi à l'intérieur de l'université une autorité et une influence considérables lorsqu'il s'agit de répartir les ressources que requiert normalement l'exécution pleine et entière des décisions relatives aux orientations de l'institution. On a vu précédemment que le mobile de l'interaction des nombreux agents dans les rapports qu'entretiennent l'université et la société s'exprimait en termes d'exercice du pouvoir (c'est-à-dire d'autorité et d'influence) en vue d'assurer la prépondérance de certains buts et de certaines valeurs. On a encore remarqué que ceux qui exercent l'autorité ont aussi le loisir de faire valoir leur influence. L'exercice de l'autorité et de l'influence, tant externes qu'internes, sur les universités, nous a inspiré le cadre du tableau I qui vise à identifier les principaux agents dans le processus de l'imputabilité universitaire. Cette systématisation n'a pas la prétention de tout englober, mais elle n'en constitue pas moins une base qui nous permettra de répondre aux questions suivantes: responsabilité, envers qui? Responsabilité, de la part de qui? De plus, on pourrait prévoir une troisième colonne, qui, d'abord, ferait état des ressources dont pourrait disposer chaque agent dans l'effort qu'il déploie pour exercer sur les autres quelqu'autorité ou influence et qui, ensuite, nous aiderait à répondre à une autre question: par quels moyens assume-t-on l'imputabilité?

Tableau I

Les formes de l'autorité et de l'influence dans l'université

Catégories principales	Participants
1. Autorités externes	- Les ministres - Le ministre responsable des universités - Les hauts fonctionnaires
2. Influences externes	- Les membres des commissions universitaires - Les législateurs - Les représentants des médias - Les membres du grand public - Le Conseil de direction des associations de professeurs - Le Conseil de direction des associations professionnelles - Le Conseil de direction des associations d'administrateurs des universités
3. Contrôles internes	- Les administrateurs d'universités - Les administrateurs (au sens large) - Les membres du conseil d'administration - Les membres du Conseil de l'université
4. Influences internes	- Les collègues - Les étudiants

On ne peut dans une étude comme celle-ci examiner le rôle que joue chaque participant dans la mise en oeuvre de l'imputabilité universitaire. Il convient cependant de remarquer qu'en dehors des commissions universitaires, les influences externes s'expriment généralement moins fortement, eu égard à l'imputabilité, que ne le font les autorités externes. Ceux qui n'exercent qu'une influence externe n'ont pas l'autorité requise pour obliger les universités à poursuivre une ligne de conduite plutôt qu'une autre. Par contre, le pouvoir exercé sur les activités des universités par les ministres et par les hauts fonctionnaires responsables de l'enseignement supérieur a augmenté de façon importante au cours de la dernière décennie. C'est d'ailleurs pour cette raison que les commissions universitaires (ou conseils des universités, comme on les appelle dans certaines provinces), méritent une attention toute particulière.

Ces commissions servent d'intermédiaires ou de tampons entre les universités et les gouvernements provinciaux. Dans le Tableau I, on les retrouve parmi les influences externes, étant donné que leur autorité est essentiellement d'ordre consultatif. Ainsi, par exemple, le Conseil des universités du Québec peut: 1) proposer les objectifs qui doivent être poursuivis, à court et à long termes, pour que soit assuré le développement de l'enseignement supérieur et réviser périodiquement ces objectifs; 2) recommander des mesures propres à assurer la coordination et la collaboration entre les établissements d'enseignement supérieur; 3) recommander le montant

des crédits annuels à dégager à des fins de subventions aux établissements d'enseignement supérieur, ainsi que leur répartition. (24) Toutefois, dans certaines provinces, comme, par exemple, le Manitoba et la Colombie-Britannique, ces commissions peuvent être classées parmi les autorités externes, parce qu'en plus de leur rôle consultatif elles ont le pouvoir de prendre des décisions relatives aux programmes et aux opérations financières des universités. La tâche principale de ces organismes consiste à conseiller le gouvernement provincial sur le montant des fonds de fonctionnement et d'investissement qu'il convient d'accorder aux universités. Aucune commission n'a toutefois le pouvoir de déterminer le montant du budget d'ensemble d'une université car cette tâche est du ressort des gouvernements provinciaux.

Les commissions universitaires existaient déjà en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis bien avant que les provinces canadiennes ne les adoptent. Le modèle du British University Grants Committee (UGC), créé en 1919, a tout particulièrement influencé le modèle canadien. (25) Les avantages du UGC pour les universités britanniques étaient évidents puisqu'elles "... n'avaient plus à plaider leur cause devant le gouvernement, ou les profanes; elles traitaient de leurs besoins avec une commission dont la plupart des membres provenaient du milieu universitaire. Le Parlement n'avait que peu d'autorité ou de contrôle sur les universités et il n'avait, en somme, qu'à fournir les fonds que le UGC distribuait par la suite. En outre, après que le UGC lui ait accordé sa subvention quinquennale, chaque université pouvait en disposer à sa guise". (26) Ces accords, qui faisaient l'envie des univer-

sités des autres pays, se modifièrent progressivement surtout au cours des années soixante à la suite de l'augmentation rapide des dépenses publiques consacrées à l'enseignement universitaire. L'UGC, à l'instigation du gouvernement, empiéta sur l'indépendance des universités, en jouant un rôle plus actif dans la planification, la coordination et la direction. Mais, en 1968 le Vérificateur général des comptes, à qui il incombe de faire rapport au Parlement, s'est vu accorder l'accès aux livres et aux dossiers de l'UGC et des universités afin de s'assurer qu'on en avait eu pour son argent. Le professeur A.E. Fieldhouse concluait, après une étude approfondie de l'histoire de l'UGC, que "les universités ont laissé échapper l'exercice de l'imputabilité par des pairs renseignés sur les usages et les orientations de l'université, que le prestige et l'autorité de l'UGC avaient été amoindris et restreints de maintes façons, et que le contrôle bureaucratique et politique sur les universités avait augmenté". (27)

En 1970, Hurtubise et Rowat affirmaient de la même manière que les gouvernements provinciaux du Canada avaient tendance à dominer les commissions universitaires créées, pour la plupart, au cours des années soixante. (28) Ils décrivaient aussi les difficultés qui ont influé tout au long des années soixante-dix sur les relations entre ces organismes tampons, d'une part, et, de l'autre, les universités et les gouvernements. (29) Ces difficultés sont dues à l'extension des pouvoirs de certaines commissions qui cumulaient des fonctions tant exécutives que consultatives, à la méthode de base en usage dans le calcul du financement, au manque de consul-

tation, au huis-clos et aux procédures financières des gouvernements et des commissions qui ne convenaient guère aux universités. Il nous faudrait une étude séparée pour rendre compte des efforts que l'on a déployés dans différentes provinces au cours des années soixante-dix en vue de remédier à ces problèmes. Toutefois, il est important de remarquer que le Conseil des affaires universitaires de l'Ontario qui a remplacé, en 1974, le Comité des affaires universitaires, s'est considérablement éloigné du ministère des Collèges et des Universités, et qu'il ne joue plus maintenant qu'un rôle consultatif.

On doit toutefois regretter qu'il y ait eu si peu de recherches et de publications concernant la structure et le fonctionnement des commissions universitaires au Canada. En tant que tampon entre les universités et les gouvernements provinciaux, la commission est un rouage très important du mécanisme de l'imputabilité des universités. Cet organisme-tampon est peut-être le meilleur moyen de préserver les universités contre le contrôle direct du gouvernement, tout en ne perdant pas de vue l'intérêt qui anime la société à l'égard tant du choix des objectifs et que du financement de l'enseignement supérieur. La commission universitaire peut donc être un excellent instrument de réconciliation entre la liberté et l'imputabilité universitaires.

La question des activités dont les universités devraient rendre compte est étroitement liée à l'identification de ceux qui doivent rendre des comptes, de ceux à qui on doit les rendre ainsi que des moyens utilisés pour y satisfaire. Il est évident que le public s'attend à ce que ce soit les

administrateurs d'université qui rendent compte devant les gouvernements du bon état de leur gestion financière. Le public exige aussi que les universités soient tenues responsables de l'exécution de leurs fonctions d'enseignement, de recherche et de service à la collectivité de la façon la plus productive, efficace et pertinente.

On s'entend généralement dans la société et dans les universités pour dire que l'enseignement serait la principale raison d'être des universités. Il y a toutefois un désaccord, autant entre le public et les universités qu'au sein même de ces dernières, quant à l'importance relative et au rapport qui doivent s'établir entre l'enseignement et la recherche.

Louis-Philippe Bonneau et J.A. Corry soutiennent que "l'enseignement est le fondement de tout ce que l'université pourrait et devrait faire".(30) Ils prétendent de plus que, "prises collectivement, les universités sont un facteur important et indispensable de la recherche". (31).

Il est évident qu'il importe aux universités de parvenir à équilibrer la recherche et l'enseignement, afin de satisfaire aux différents intérêts de tous ceux qui sont mêlés aux relations entre les universités et la société. (32) On entend fréquemment, à l'extérieur des universités, que celles-ci dirigeraient trop de leurs ressources financières, humaines et matérielles, vers la recherche au détriment d'un enseignement de qualité amenant ainsi le public à exercer des pressions pour que l'on augmente la

charge d'enseignement des professeurs. L'augmentation du rapport étudiant/professeur qui en résulte pourrait augmenter l'efficience, mais elle aurait tendance à réduire l'efficacité de l'enseignement, tout en n'ayant que peu d'effet sur la recherche. La réaction des professeurs dont les classes augmenteraient serait, peut-être, de passer moins de temps avec chaque étudiant, afin d'en consacrer autant qu'auparavant à la recherche.

De toute façon, il est très difficile pour la société, par l'entremise du gouvernement, de contrôler et même d'influencer tant soit peu la qualité de l'enseignement ou l'équilibre que l'université doit rechercher entre l'enseignement et la recherche. C'est surtout aux administrateurs d'université qu'il incombe d'évaluer à la lumière des données fournies par les étudiants et par les professeurs la qualité de l'enseignement qui s'y donne. Les universités doivent néanmoins rassurer le public, que la piètre qualité de l'enseignement préoccupe, en tentant de concevoir et d'améliorer des mécanismes d'évaluation de l'enseignement et en récompensant ses professeurs les meilleurs.

Bon nombre de professeurs estiment que leur activité de recherche est à la base d'un enseignement efficace. (33) Mais Bonneau et Corry réussissent pleinement à nous persuader que c'est la réflexion et non la recherche de pointe qui "importe au plus haut point à la bonne qualité de l'enseignement à tous les échelons car son ampleur stimule l'esprit et accroît son ouverture ". (34) Ils constatent que lorsqu'"on renonce à découvrir, à

vérifier et à réunir ce que l'on sait pour en considérer le sens général, ce qui est digne de recherche et mérite qu'on s'y arrête, on est alors passé à une activité presque totalement intellectuelle" (35) et nous délaissons la recherche de pointe en faveur de la réflexion. Si on considère l'intérêt excessif que portent les universités à la recherche de pointe, souvent sans rapport avec un enseignement efficace, il importe que les professeurs soient aussi bien rémunérés pour l'activité réflexive et l'enseignement de permier cycle qu'ils le sont pour la recherche de pointe et la direction de thèses.

Une autre distinction connexe a traditionnellement été établie entre la recherche fondamentale (ou pure) et la recherche appliquée. La recherche fondamentale est celle qui "soulève des questions originales dans la poursuite de nouvelles connaissances" (36) tandis que la recherche appliquée "démarre à partir du savoir humain actuel et cherche à en tirer une utilisation pratique". (37) La recherche fondamentale et la recherche appliquée peuvent toutes les deux comprendre la réflexion et la recherche de pointe. Mais au sein de l'université on considère, dans l'ensemble, que l'on doive accorder la priorité à la recherche fondamentale. Toutefois, les universités sont assujetties à de fortes pressions pour s'engager plus à fond dans la recherche appliquée et dans des recherches axées sur des projets précis, ces dernières étant habituellement menées à forfait pour le compte du gouvernement ou de l'industrie.

Ce ne serait pas chose facile pour les gouvernements que de déterminer, au nom de la société, tant l'attribution appropriée des ressources consacrées à la recherche au sein de chaque université, que la répartition adéquate des ressources entre les différents genres de recherche. Les universités doivent, dans la mesure du possible, déterminer elles-mêmes leurs objectifs de recherche et établir un juste équilibre entre l'enseignement et la recherche. Mais les gouvernements sont responsables envers les contribuables tant de l'utilisation des fonds publics affectés à la recherche universitaire que des résultats obtenus. Ils doivent donc s'efforcer de déterminer le montant global des fonds à être consacrés à la recherche fondamentale et appliquée au Canada, ainsi que la part de l'effort global de recherche qui doit être confiée aux universités.

Les gouvernements peuvent plus facilement tenir les universités ou les simples chercheurs universitaires responsables des contrats de recherche axés sur des projets précis qu'ils ne le peuvent pour d'autres types de recherche. Leurs efforts en vue de contrôler la nature et l'orientation de la recherche universitaire en général auraient cependant des répercussions néfastes sur la liberté des universités et sur la liberté universitaire. Les gouvernements et les universités doivent donc travailler de commun accord pour assurer la poursuite intensive de la recherche fondamentale qui, elle, est la pierre angulaire de la recherche appliquée et de la recherche orientée. (38)

6. Conclusions

La conjoncture difficile qui a poussé le public à demander des comptes aux universités (c'est-à-dire l'escalade des coûts, la baisse des inscriptions et la faible demande de diplômés sur le marché du travail) ne semblent pas être sur le point de se résorber de façon significative au cours de la prochaine décennie. Les universités et les gouvernements doivent donc intensifier leurs efforts pour satisfaire aux exigences du public qui, lui, veut que les universités poursuivent et atteignent, en fonction de leurs coûts relatifs, les buts les plus justes.

L'utilisation du terme imputabilité pour parler de l'efficience et de l'efficacité des résultats de l'enseignement supérieur est malheureusement trop restrictive. En effet, ce terme ne tient pas compte du concept de responsabilité personnelle qui est d'une importance capitale si l'on veut tenir les membres de la communauté universitaire responsables de l'accomplissement de leurs tâches. Ce concept est particulièrement important, parce que les professeurs sont les principaux acteurs dans les rapports qu'entretiennent les universités et la société. Pourtant, il est extrêmement difficile, autant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'université, de tenir les professeurs responsables de la qualité de l'enseignement et de la recherche, de même que du maintien d'un certain équilibre entre ces deux activités. En l'absence de contrôles externes et internes efficaces, l'influence des collègues et des étudiants sur la conscience professionnelle des professeurs devient très importante si on veut promouvoir

un comportement responsable. La définition de l'imputabilité en termes d'efficience et d'efficacité est aussi trop étroite parce qu'elle ne tient pas compte de la compréhension que l'université doit faire preuve à l'égard des besoins de la société.

Les gouvernements ont progressivement et de façon significative empiété sur l'autonomie des universités à la suite des pressions exercées par le public pour que les activités universitaires soient menées de façon efficiente, efficace et responsable. Cette pression devrait d'ailleurs vraisemblablement se poursuivre, et même s'accroître. Il existe, cependant, au sein des universités, un sentiment bien répandu selon lequel les empiétements du gouvernement sur leur autonomie auraient déjà dépassé les bornes et qu'elles doivent résister farouchement à toute autre intervention de l'extérieur. Afin d'influer sur les décisions gouvernementales qui les touchent et empêcher toute ingérence future dans leurs activités, les universités doivent prouver qu'elles peuvent servir l'intérêt public sans qu'il soit nécessaire de leur imposer des contrôles rigides. La tâche est toutefois considérable à cause de la diversité des opinions qui prévaut, autant à l'intérieur qu'à l'extérieur des universités, touchant la définition de ce qui constitue la part de l'intérêt public dans les différentes activités universitaires. Le but premier des universités est - et doit demeurer- l'avancement et la diffusion du savoir, ainsi que la recherche de la vérité. Les universités doivent, néanmoins, créer des liens plus étroits avec la collectivité dont elles font partie de façon à mieux faire comprendre leurs buts et à être mieux accordées aux volontés et aux besoins du public, et ce, non

seulement à cause des fonds publics qu'elles reçoivent, mais aussi parce que la société a besoin des connaissances et des compétences que l'on y trouve pour l'aider à résoudre les problèmes économiques, politiques, technologiques, etc.

Mais les universités doivent jouir d'une liberté suffisante pour déterminer leurs objectifs et la part des ressources qu'elles utiliseront pour atteindre chacun d'eux. Une influence ou un contrôle excessifs sur leurs activités en provenance soit du gouvernement ou d'ailleurs auront tendance à étouffer l'esprit d'initiative et la créativité qui seules peuvent assurer l'enseignement et la recherche de qualité. Elles doivent donc prendre des mesures énergiques et durables pour contenir le contrôle des gouvernements de façon à ce que leur autonomie n'ait pas à souffrir à cause, soit de l'humeur changeante des temps, soit leur indifférence. Les gouvernements, pour leur part, doivent résister à la tentation de s'ingérer dans de trop nombreux domaines de la vie universitaire, à moins que la liberté des universités, prise surtout dans le sens de la liberté universitaire, ne s'en trouve compromise. Les universités et les gouvernements devraient, après avoir mené des enquêtes et des consultations sérieuses, parvenir à une entente claire et précise quant aux domaines où la liberté des universités et la liberté universitaire seront préservées. Un énoncé de principe clair et des consultations permanentes sur le partage idéal des responsabilités entre les gouvernements et les universités permettraient à ces dernières d'améliorer leur planification à longue échéance. Cette approche ne pourrait que favoriser une utilisation plus efficiente et plus efficace des ressources universitaires.

Pour satisfaire aux exigences des contribuables, quant à l'imputabilité des universités, celles-ci doivent se doter d'une gestion interne plus productive et plus efficace. De plus, elles doivent rendre compte au gouvernement de la qualité de leur gestion dans certains secteurs de leurs activités. Elles pourraient, pour améliorer leur fonctionnement interne, penser à utiliser les connaissances techniques acquises par les gouvernements au cours de la dernière décennie touchant les nouvelles méthodes de gestion. Les gouvernements, sur la foi de leur propre expérience concernant la recherche de l'efficience et de l'efficacité, devraient bien se rendre compte de la difficulté que représentent l'identification et la mesure des résultats de certaines activités universitaires. Ils devraient aussi tenir compte du fait que l'accroissement des obligations des universités, surtout dans le sens où elles ont à rendre compte des méthodes de gestion et des résultats, impose une charge supplémentaire aux administrateurs des universités car ces derniers ont déjà, en effet, bien assez de mal avec tous les nouveaux problèmes qui surgissent, telles la négociation des conventions collectives avec les syndicats de professeurs et la stabilité d'emploi lorsqu'il faut supprimer des postes d'enseignants. Le besoin d'accroître le nombre et la compétence des administrateurs survient au moment où la plupart des universités subissent de fortes pressions financières qui les forcent à réduire leur personnel administratif et enseignant. C'est ainsi que les exigences gouvernementales en matière de responsabilité des universités auront tendance à augmenter la productivité, mais aussi à réduire l'efficacité de l'enseignement et de la recherche.

Etant donné le réseau complexe des liens qui existent entre les membres de la communauté universitaire et les différents pouvoirs externes, il faudra, pour faciliter la tâche de l'université, que l'imputabilité fasse l'objet d'un accord touchant les répondants de l'institution et les enjeux en cause. Il est évident que l'imputabilité des universités envers la société signifie d'abord qu'elles doivent rendre des comptes aux gouvernements, et ce, en partie par l'entremise d'organismes tampons. Mais les universités sont aussi soumises à l'influence d'un nombre considérable de personnes et de groupes de l'extérieur. Les décisions relatives au choix de ceux qui, dans la communauté universitaire, sauront prendre sur eux les préoccupations des intérêts externes dépendent des intentions précises de ceux qui exercent quelqu'autorité ou influence sur les universités. Bien que ce soit habituellement le président (le recteur ou le principal) et les administrateurs universitaires qui parlent au nom de l'université, les administrateurs tout autre qu'universitaires, les conseils d'administration, le conseil de direction, des syndicats de professeurs, de simples professeurs et des étudiants peuvent aussi s'adresser directement au public. Par conséquent, les universités ont besoin d'un réseau efficace de communications internes pour voir à ce que préalablement à toute déclaration publique il y ait des consultations et que, dans le mesure du possible, les différents acteurs qui forment l'université présentent au public un front commun.

Le public s'attend à ce que les gouvernements tiennent les universités responsables de l'utilisation efficiente et efficace des fonds publics

touchant tous les domaines de leurs activités. C'est une tâche très difficile, non seulement à cause des obstacles qui empêchent de mesurer le rendement des universités, mais aussi à cause du besoin indéniable de conserver aux universités une bonne marge de liberté. Pour ce qui est des deux principales fonctions de l'université, l'enseignement et la recherche, il est plus facile pour les gouvernements de tenir les professeurs responsables de certaines activités (la recherche subventionnée portant sur des projets précis, par exemple) plutôt que d'autres (l'enseignement de premier cycle ou supérieur et la recherche fondamentale, par exemple). Les gouvernements peuvent exercer une influence sur l'attribution des ressources à ces dernières activités par un système de financement qui rémunère certaines d'entre elles (l'enseignement de premier cycle, par exemple), plutôt que d'autres (la recherche fondamentale, par exemple). Toutefois, ils doivent veiller à ne pas adopter des modes de financement qui entraîneraient ou obligeraient les universités à se détourner de leur mission fondamentale qui est l'activité intellectuelle à son plus haut niveau.

Les professeurs sont mieux qualifiés que les politiciens et les bureaucrates pour déterminer l'équilibre auquel l'enseignement et la recherche doivent tendre et pour déterminer le degré d'efficience et d'efficacité de ces activités. Les universités doivent donc jouir d'une assez grande autonomie pour décider de l'attribution des fonds publics par les universités. Il est donc nécessaire de créer et d'améliorer les mécanismes qui protégeront l'intérêt du public dans le domaine de l'enseignement supérieur, tout

en garantissant l'existence d'un milieu éducatif favorable au meilleur rendement de l'enseignement et de la recherche. Le Conseil des universités qui sert en quelque sorte de tampon entre les universités et les gouvernements est peut-être le mieux placé pour assurer l'équilibre entre l'imputabilité et l'autonomie des universités. Le Conseil peut, en effet, s'adresser au gouvernement, au nom des universités, et aux universités, au nom du gouvernement.

En dernière analyse, la société doit cependant faire confiance aux universités pour qu'elles respectent les intérêts du public dans le choix et la réalisation d'un bon nombre de leurs objectifs. En conséquence, les contrôles, par les universites elles-mêmes, de leurs activités et le développement du sens des responsabilités personnelles chez les membres de la communauté universitaire constituent les compléments essentiels des mécanismes officiels en ce qui a trait à l'imputabilité des universités envers la société.

NOTES

1. Maurice Barbeau et al., The Role of the University with Respect to Enrolments and Career Opportunities, Admission Policies, Continuing Education and Community Colleges ("AUCC Policy Study", no 1; Ottawa: Association of Universities and Colleges of Canada, 1977), p. VIII

2. Howard R. Bowen, "The Product of Higher Education", Evaluating Institution for Accountability, ed. Howard R. Bowen (San Francisco: Jossey-Bass Inc., 1974), p. 1.

3. Frederick C. Mosher, Democracy and the Public Service (New-York: Oxford University Press, 1969), p. 8.

4. W. M. Sibley, "The Transactional Frame of Accountability", Evaluating Institutions for Accountability (no. 2), p. 117.

5. John M. Pfiffner, Frank P. Sherwood, Administrative Organization (Englewwod Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1960), p. 77.

6. W. M. Sibley, "Institutional Accountability - Concept, Dogma and Reality", Stoa (The Canadian Journal of Higher Education/La Revue canadienne d'enseignement supérieur), vol. 4 (1974), p. 72.

7. Murray G. Ross, The University: The Anatomy of Academe (New-York: McGraw-Hill Book Co., 1976), p. 191.

8. René Hurtubise, Donald C. Rowat, The University, Society and Government (Ottawa: University of Ottawa Press, 1970), p. 67. Titre en français: L'université, la société et le gouvernement, p. 69.

9. Quoted in/Cité dans Ronald L. Watts, "Freedon with Responsibility: Universities, Governments and the Public", Quenn's Quaterly, vol. 82 (1975), p. 15.

10. Barbeau et al., op, cit., p. 1.

11. Ernest Sirluck, "Causes of Tightening Government Control of Universities", Stoa, vol. 4 (1974), p. 7.

12. Carnegie Commission on Higher Education, The Capitol and the Campus: State Responsability for Postsecondary Education (New-York: McGraw-Hill Book Co., p. 104.

13. Cf., Kenneth Hare, On University Freedom in the Canadian Context (Toronto: University of Toronto Press, 1968); Ross, op. cit., p. 191-192.

14. Alphonse-Marie Parent, "Patterns of Collaboration", Governments and the University by W. M. Cooper et al. ("The Frank Gerstein Lectures; Toronto: MacMillan Co. of Canada, 1966, in association with York University), p. 56.

15. E.g., cf., Great Britain, Committee on Higher Education, Higher Education, Report of the committee appointed by the Prime Minister under the chairmanship of Lord Robbins (London: HMSO, 1963), p. 230-235; International Association of Universities, University Autonomy: Its Meaning Today ("Paper" - 7;) (Paris: International Association of Universities, 1965), p. VIII, 10-24; Carnegie Commission on Higher Education, op. cit., p. 106.

16. Hurtubise, Rowat, op. cit., p. 75. Version en français: p. 79.

17. Carnegie Commission on Higher Education, op. cit., p. 105.

18. Extra, cf., Harold M. Good, Bernard Trotter, "Accountability for Effective and Efficient University Teaching", Stoa, vol. 4 (1974), p. 43-53; James B. Hartman, "Teaching and Research: Their Relation in the University", Stoa, vol. 4 (1974), p. 31-42.

19. Bernard Trotter, A.W.R. Carrothers, Planning for Planning: Relationships Between Universities and Governments: Guidelines to Process (Ottawa: Association of Universities and Colleges of Canada, 1974), p. 76.

20. Bowen, op. cit., p. 2.

21. Ibid., p. 1-2.

22. Trotter, Carrothers, op. cit., p. 3.

23. Ross, op. cit., p. 246

24. c. 64, 1968, In University Affairs (July 1978), p. 30.

25. J.A. Corry, "Universities, Government and the Public", Queen's Quaterly, vol. 75 (Autumn 1968), p. 427.

26. Ross, op. cit., p. 227-228.

27. A.E. Fieldhouse, Accountability or Autonomy in the Universities? (Victoria, New Zealand: University of Wellington, 1971), p. 22.

28. Hurtubise, Rowat, op. cit., p. 91. Version en français, p. 96.

29. Ibid., p. 93-104. Version en français, p. 104-111.

30. Louis-Philippe Bonneau, J.A. Corry, Quest for the Optimum: Research Policy in the Universities of Canada. The report of a Commission to Study the Rationalization of University Research (2 vol.; Ottawa: Association of Universities and Collèges of Canada, 1972-1973) I, p. 20. Titre en français: Poursuivre l'optimum: politique de la recherche dans les universités du Canada. Rapport de la Commission d'étude sur la rationalisation de la recherche universitaire, p. 22.

31. Ibid., p. 23. En français, p. 25.

32. Cf., Good, Trotter, op. cit. (no. 18)

33. Cf., Hartman, op. cit. (no. 18); Bonneau, Corry, op. cit., p. 47-56. En français, p. 53-64.

34. Bonneau, Corry, op. cit., p. 33. En français, p. 36.

35. Ibid., p. 31. En français, p. 33-34.

36. Ibid., p. 36. En français, p. 39-40.

37. Ibid., p. 37. En français, p. 40.

38. The serveral complex issues involved in university-government relation on research and proposals for their solution are discussed at length in Bonneau and Corry's excellent study on the rationalization of university research in Canada, Quest for the Optimum. (no. 30); cf., also Hurtubise, Rowat, op. cit., ch. 9.

Les diverses questions complexes en jeu entre l'université et le gouvernement touchant la recherche et des propositions en vue de les résoudre sont longuement débattues dans l'excellente étude de MM. Bonneau et Corry, Poursuivre l'optimum (no. 30), sur la rationalisation de la recherche universitaire; également, Hurtubise, Rowat, op. cit., ch. 9.

Achevé d'imprimer à
Québec en mars 1981, sur
les presses du Service des impressions en régie
du Ministère des Communications
du Québec

8081-897 — 37-10610